

PALABRAS PRONUNCIADAS POR FRANCISCO JOSÉ
PAOLI BOLIO* EN LA PRESENTACIÓN
DE “UNA BIBLIOGRAFÍA
PARA LA TRANSICIÓN JURÍDICA”

Buenas tardes. Señoras y señores es un gran gusto estar en este Instituto de Investigaciones Jurídicas, que ha mostrado de diversas maneras ser la instancia fundamental para el estudio, la investigación y el desarrollo del sistema jurídico mexicano. Creo que en esta ocasión en que se presentan cuarenta trabajos de investigación en los cuales se recogen diversos aspectos de la transición que el sistema jurídico y el régimen político han tenido, sobre todo en los últimos años, y permiten analizar con detalle las distintas repercusiones y modificaciones que ha venido experimentando el conjunto de aparatos estatales. La experiencia se ha hecho a partir de modificaciones constitucionales y legales que muestran una transformación que va tocando los más diversos ámbitos, pero muy notoriamente las instituciones públicas. Estamos en presencia de un tiempo de transformación que a veces no se percibe con la profundidad, con la extensión, que puede percibirse a través de estos cuarenta estudios. El Instituto de Investigaciones Jurídicas muestra que no sólo es posible analizar el derecho, sino también participar desde una perspectiva claramente académica, en la transformación del régimen jurídico. Porque a partir de estos estudios, algunos de los cuales incluyen propuestas de trans-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

formación de la ley y de las instituciones, advertimos esta enorme capacidad que tiene el pensamiento, cuando se trabaja en forma sistemática y contextualizada en función de la propia realidad y no sólo de realidades de otras latitudes o de otros países.

Yo no comentaré, no es posible y además creo que sería ampliamente indeseado hacerlo, sobre los cuarenta trabajos. También confieso que no he tenido tiempo para leerlos todos, sino que me concentré en algunos trabajos que, por tocar el ámbito en el que estoy ahora intensamente inmerso, o sea el Poder Legislativo, me llamaron poderosamente la atención. Y lo haré simplemente como una seña de lo que ustedes pueden encontrar en estos títulos, que representan una constelación de perspectivas, un conjunto de entradas, para conocer nuestro sistema político constitucional, y una serie de elementos que hablan en diversas maneras de las relaciones entre el Estado y diversos grupos de la sociedad. Voy a tocar solamente tres trabajos. El primero es el de la investigadora Susana Thalía Pedroza de la Llave, que se refiere a los poderes Legislativo y Ejecutivo. Esta es una perspectiva muy interesante porque no plantea un sólo poder, sino los dos y sus relaciones, y las modificaciones que estas relaciones han tenido sobre todo en los últimos tiempos, pero sin descuidar un trabajo de investigación histórica que va dando cuenta de todos los antecedentes relevantes, de todas las series genéticas de donde las instituciones van derivándose, desde su origen, con su evolución y hasta llegar a la situación actual, en las nuevas relaciones que se tienen entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Están ahí, si no todos, la mayor parte de los elementos relevantes de estas relaciones, lo que permite a quien lo tome y lo estudie, realizar a su vez el análisis de estas relaciones en un periodo, o de advertir lo que puede ser esta relación en el futuro inmediato. Ya estamos en presencia de un nuevo tipo de relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Desde hace algunos años y, muy marcadamente, en la LVII Le-

gislatura a la que pertenezco. Esta ha tenido una transformación, a partir de que ningún grupo político tiene la mayoría en la Cámara de Diputados, y de que es necesario llegar a acuerdos, que cuestan mucho trabajo, que toman mucho tiempo, a una gran cantidad de negociaciones, pero ha conseguido los acuerdos necesarios para mantener la actividad legislativa y todas aquellas encomendadas al Poder Legislativo. Así tenemos que la producción de dictámenes y de leyes en esta Legislatura, no es menor que la de otras legislaturas en donde supuestamente se legislaba con mayor agilidad. El número es muy parecido, y no se puede atribuir como algunos creen, a la democracia, al equilibrio de poderes y a los bloqueos que supuestamente se ponen un poder a otro el que se hubiera reducido el trabajo legislativo. Algunos son indicadores muy claros de esta nueva realidad, no hemos dejado de tener un solo presupuesto en el tiempo puntual en que se requería, hemos hecho una serie de reformas constitucionales que el país requería; se ha avanzado en la modernización del Poder Legislativo con dificultades, pero ya con una nueva estructura interna de organización del trabajo legislativo a partir de una nueva Ley Orgánica del Congreso, que pudo aprobarse dentro de esta nueva correlación. Y de una modernización de los instrumentos de trabajo de la Cámara de Diputados, muy concretamente en los cuales tenemos hoy la nueva entidad de estudios en finanzas públicas, que nos ayuda técnicamente para la elaboración de los trabajos presupuestales, para su análisis y su dictamen que está compuesta por cuarenta y tantos investigadores, que entran por oposición, desarrollándose el principio del sistema de servicio de carrera en la Cámara; tenemos un Canal de Televisión por el cual se pueden escuchar las argumentaciones, las discusiones de las principales leyes, decretos, acuerdos y debates políticos en la Cámara de Diputados; y también de la de Senadores, porque se convirtió a partir de una iniciativa de la Cámara de Diputados en un Canal Legislativo que difunde las actividades de ambas cámaras. Es-

tamos en presencia de toda una nueva tecnología para procesar los trabajos, incluyendo un tablero electrónico en donde en cinco minutos pueden votar 500 diputados y queda constancia de sus votaciones. Antes esto tomaba alrededor de una hora por votación nominal, lo cual le quitaba tiempo al estudio y al debate. Estamos presenciando una transformación con las referencias de lo que se ha hecho en esta Legislatura, mediante relaciones de nuevo tipo en varios aspectos con el Poder Ejecutivo, dentro de las que destaca la nueva relación que se establece para la aprobación del presupuesto.

Otro trabajo que más adelante comentaré se refiere a lo anterior. Hoy las transformaciones al presupuesto, al proyecto que envía el presidente son notables. En este último año, fueron del orden de \$ 15'500,000,000.00 (quince mil quinientos millones de pesos). Pero en orden cualitativo las transformaciones son mucho mayores, porque el condicionamiento que se ha puesto al presupuesto, los candados y formas de operación que el Ejecutivo tiene que atender, representan una relación inédita. Producto de esta nueva relación es la nueva Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, que se hizo mediante una reforma constitucional; ésta no había podido aprobarse, a pesar de que había una iniciativa del presidente de la república, enviada a la LVI Legislatura en una Legislatura en donde el partido al que pertenece el presidente que había enviado la iniciativa, tenía mayoría. En esta Legislatura (LVII), esta Entidad Superior de Fiscalización, como se llama, no sólo fue hecha a nivel constitucional sino que se hicieron algunas modificaciones respecto de la iniciativa presidencial; algunas de gran importancia, lo cual otorga al Legislativo nuevas capacidades para investigar, indagar y controlar al gobierno, que como sabemos es la principal función de un Congreso o Parlamento. Se ha pensado por mucho tiempo que la principal función del Congreso o Parlamento según el país de que se tratare, es la legislativa, y esto es por lo menos parcial es una fun-

ción fundamental ciertamente, pero la función de control del gobierno es la función primigenia con la que nacen los parlamentos, empezando por el inglés, en donde se limita la acción del monarca con la acción del Parlamento. Esa es la tarea fundamental y la más abandonada en el medio mexicano. Yo creo que este es uno de los avances más importantes de la actual Legislatura. En el trabajo que enseguida comentaré se dan los elementos fundamentales para advertir cómo eran las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y cómo han empezado a cambiar. Asimismo, en qué momento nos encontramos, y se encuentran los elementos para poder decir qué falta. Porque esto no se ha perfeccionado en términos absolutos y, probablemente, nunca se haga esto.

El segundo trabajo se titula la *Naturaleza jurídica del presupuesto y la acción constitucional*, la cual fue solicitada por un grupo de diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Es un trabajo de la investigadora María de la Luz Mijangos Borja. Me parece relevante, porque el trabajo muestra la discusión vieja acerca de cuál es la naturaleza del presupuesto: si es un acto legislativo, si el presupuesto es una ley; en fin, que es una discusión muy antigua sobre si se trata de un acto administrativo, materialmente administrativo o legislativo. El trabajo de la doctora Mijangos vale mucho la pena porque no sólo resucita y recuerda los términos de este debate, sino que plantea los términos actuales, en una realidad que ha sido intensamente modificada, como es la de la estructura de los poderes o de las instituciones que operan en el Distrito Federal. La entidad federativa que está en la capital ha tenido una transformación en cuanto a la correlación de fuerzas notable, pero también porque a pesar de que hay un cambio también hay una coincidencia en que el mismo que gobierna tiene la mayoría en la Asamblea Legislativa. Y sin embargo, permite ver este estudio que con una minoría activa, inteligente, pero con iniciativas importantes se pueden hacer cosas en el Poder Legislativo y apoyarse en el sistema jurídico en la acción de inconstitucional-

lidad, también de reciente establecimiento dentro del panorama jurídico mexicano. Éste es el valor que yo encuentro a este trabajo que realiza el análisis en un contexto local. Aunque el Distrito Federal es el centro de la atención del país.

En tercer lugar, me interesó un trabajo de Javier Aguayo Silva que nos habla de la composición del Senado de la República. El Senado, que a pesar de no haber tenido las intensas transformaciones que ha tenido la Cámara de Diputados, no cabe duda que tiene una nueva significación y hay cambios muy considerables dentro de su esfera. Esto no sólo por la nueva composición del Senado que viene de 1993, en donde se establecen 128 senadores en lugar de los 64 que habíamos tenido tradicionalmente, dos por cada entidad federativa incluyendo el Distrito Federal, sino porque ha habido una serie de discusiones que se han traducido en fórmulas constitucionales para integrar senadores por el principio de representación proporcional, lo cual ha propiciado una de las discusiones más importantes en el senado recientemente. Ustedes saben que se han hecho objeciones fuertes en el sentido de que los senadores debían ser el mismo número por estado, y que con la introducción de la fórmula en 1996, cuando se crea una lista de representación proporcional para elegir a 32 de los senadores, desde cierta perspectiva se rompe con el principio fundamental de tener el mismo número de senadores por entidad. Este principio está tomado de la famosa transacción de Connecticut, en donde para mediar las diferencias entre los estados pequeños y los estados mayores en Estados Unidos se decide que todos los estados, independientemente de su tamaño y de su población, tengan el mismo número de senadores. La nueva fórmula que se establece y se discute en este trabajo, es una fórmula que rompe con aquel principio; y encuentro que Javier Aguayo Silva hace en este trabajo una argumentación consciente, clara, nítida en muchos aspectos y se inclina por la posición de que es correcta la reforma y de que puede haber una lista de representación proporcional. Y hace alguna crítica tam-

bién y una propuesta. La propuesta es una fórmula muy discutible, creo yo, pero finalmente es un esfuerzo por presentar una fórmula para que se cumpla con la meta fundamental de tener un mismo número de senadores por entidad federativa, utilizando a la vez el sistema de lista de representación proporcional. El fondo de la argumentación que refiero, consiste en que la nueva realidad política actual está exigiendo una integración de un Senado que recoja esa pluralidad de la mejor manera, y que este es un valor igual o superior a aquél otro valor primigenio del Senado tomado del norteamericano en el cual los estados debían tener una misma representación, él hace un esfuerzo que yo creo que no será inútil, pero que será difícil de aplicar al presentar una fórmula para que otra vez usando la de representación proporcional cada estado tenga un mismo número de Senadores que es el de cuatro senadores con distintos mecanismos, algunos de ellos ingeniosos, que podrían observarse. Yo me quedo con su primera conclusión: captar la pluralidad; hay que dar cabida en las instituciones de representación a las nuevas fuerzas y a las nuevas formas en que la sociedad mexicana se quiere ver representada. Y este sería el argumento más fuerte para justificar esa conformación.

Felicito al Instituto no sólo por sus sesenta años, sino porque muestra que en este tiempo está aportando una serie de visiones, de análisis, de propuestas, que son tomadas en cuenta y serán progresivamente tomadas en cuenta en un Poder Legislativo que, como el que vemos ahora, tiene serias dificultades, largos tiempos de negociación, trabas para funcionar en algunos aspectos, pero que también está abriéndose a un mundo exterior y particularmente a la asesoría y a la información de la que pueden dotarlo instituciones como esta, que no está metida en los intereses políticos inmediatos y menos en los intereses partidarios, o en ocasiones sectarios, sino que aporta una visión con el ánimo de construir las mejores instituciones para lograr el bien general del país. Muchas gracias por su atención.